

|                                       |
|---------------------------------------|
| Geschäftsverzeichnissnr. 1189         |
| Urteil Nr. 75/98<br>vom 24. Juni 1998 |

## URTEIL

---

*In Sachen:* Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 3. April 1997 zur Bewilligung der Einbürgerungen, erhoben von A. Al Hadithi.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und L. De Grève, und den Richtern H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe und R. Henneuse, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

\*

\* \*

## I. *Gegenstand der Klage*

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 7. November 1997 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 10. November 1997 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob A. Al Hadithi, mit Aufenthaltsort in 1190 Brüssel, rue Jef Devos 46, Klage auf Nichtigerklärung des Gesetzes vom 3. April 1997 zur Bewilligung der Einbürgerungen (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 16. Mai 1997).

## II. *Verfahren*

Durch Anordnung vom 10. November 1997 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 10. Dezember 1997 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 11. Dezember 1997.

Schriftsätze wurden eingereicht von

- R. Langendries, Präsident der Abgeordnetenkommer, Palais de la Nation, rue de la Loi, 1008 Brüssel, mit am 23. Januar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief,

- dem Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, mit am 23. Januar 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief.

Diese Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 5. Februar 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

A. Al Hadithi hat mit am 2. März 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwiderns-schriftsatz eingereicht.

Durch Anordnung vom 29. April 1998 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 7. November 1998 verlängert.

Durch Anordnung vom 29. April 1998 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 20. Mai 1998 anberaumt.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwälten mit am 30. April 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 20. Mai 1998

- erschienen

. RA J.-P. Lagasse, in Brüssel zugelassen, für A. Al Hadithi,

. RA B. Renson, in Brüssel zugelassen, für den Präsidenten der Abgeordnetenkammer,

. RA B. Van Dorpe, in Kortrijk zugelassen, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter E. Cerexhe und H. Boel Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

### *III. Gegenstand der angefochtenen Bestimmung*

Das Gesetz vom 3. April 1997 bewilligt in Anwendung von Artikel 19 letzter Absatz des Gesetzbuches über die belgische Staatsangehörigkeit und des Gesetzes vom 13. April 1995 die belgische Einbürgerung von mehreren hundert Ausländern, deren Namen in seinen Artikeln 2 und 3 angeführt sind.

### *IV. In rechtlicher Beziehung*

- A -

#### *Klageschrift*

A.1.1. Der Hof sei dafür zuständig, über Nichtigkeitsklagen zu befinden, die gegen gleich welche Norm in Form eines Gesetzes eingereicht würden. Der Hof sei demzufolge dafür zuständig, die Gesetzesbestimmungen über die Festlegung von Haushalten, über Auslegungen oder betreffend die Zustimmung zu Verträgen zu kontrollieren.

A.1.2. Die Handlung der Einbürgerung weise die Form eines Gesetzes auf, das durch die von der Abgeordnetenkammer ausgeübte föderale gesetzgebende Gewalt nach Prüfung durch die Einbürgerungskommission angenommen, vom König ausgefertigt und sanktioniert sowie im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht werde. Diese Handlung falle somit in den Zuständigkeitsbereich des Hofes, der durch den Verfassungsgeber damit beauftragt worden sei, festzustellen und zu entscheiden, ob eine gesetzgebende Handlung gleich welcher Art den Verfassungs- oder Gesetzesregeln entspreche, deren Einhaltung er gewährleisten müsse.

A.1.3. Ein erster Nichtigkeitsklagegrund werde abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Begründung und der Vernunft bei der Ausübung der den Staatsorganen verliehenen Befugnisse. Die Begründung, die den Gesetzgeber veranlaßt habe, der klagenden Partei die Einbürgerung zu verweigern, sei sowohl faktisch als auch rechtlich mangelhaft. Der Hof müsse in jedem Fall, und bevor er über den Klagegrund an sich befinde, aufgrund seiner Untersuchungsbefugnis die Vorlage der Unterlagen aus der Einbürgerungsakte bezüglich der klagenden Partei anordnen.

A.1.4. Ein zweiter Klagegrund sei abgeleitet aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, insofern das angefochtene Gesetz die Einbürgerung der klagenden Partei verweigere, sie jedoch mehr als tausend anderen ausländischen Staatsangehörigen zuerkenne, darunter S. Petros, der auch die irakische Staatsangehörigkeit besitze, ohne Beruf sei, obschon diese Person sich in einer zumindest gleichen Lage befinde und der Kläger selbst beanspruchen könne, sich in einer Situation zu befinden, die beweise, daß er besser in die belgische Gesellschaft eingegliedert sei als die vorstehend erwähnte Person. Die klagende Partei erfülle alle gesetzlichen Bedingungen, die in Artikel 19 des Gesetzes vom 28. Juni 1984 zur Einführung des Gesetzbuches über die belgische Staatsangehörigkeit vorgesehen seien.

*Schriftsatz des Präsidenten der Abgeordnetenkommission*

A.2.1. Die Einbürgerung sei eine gesetzgebende Handlung, gegen die keine Berufung möglich sei und die nicht geprüft werden könne, insofern es sich bei der Verleihung der belgischen Staatsangehörigkeit um eine Ermessenshandlung der souveränen öffentlichen Gewalt handle. Das Gesetz vom 13. April 1995 habe an dieser Vorstellung nichts geändert, indem es fortan der Abgeordnetenkommission und ihren Dienststellen die Zuständigkeit zur Bewilligung dieses Vorteils zuerkenne.

A.2.2. Der Hof sei nicht dafür zuständig, über die Nichtigkeitsklage zu befinden, die von der klagenden Partei gegen das Gesetz vom 3. April 1997 zur Bewilligung der Einbürgerungen eingereicht worden sei. Das Einbürgerungsgesetz weise nicht nur keinen normativen Inhalt auf, sondern es sei außerdem nur Ausdruck einer politischen Gunst gegenüber einer begrenzten (und nicht einer unbegrenzten) Anzahl von Personen.

Das Gesetz vom 3. April 1997 müsse als eine konkrete Anwendung des Gesetzes vom 13. April 1995 zur Abänderung des Einbürgerungsverfahrens betrachtet werden. Der Hof sei nicht dafür zuständig, zu beurteilen, ob dieses Gesetz auf diskriminierende Weise angewandt worden sei oder nicht. Das Gesetz vom 13. April 1995 habe im übrigen keine Berufung für den Fall der Verweigerung eines Einbürgerungsantrags vorgesehen. Es stehe dem Hof nicht zu, die Entscheidung des Gesetzgebers in Frage zu stellen.

A.2.3. Die durch die klagende Partei eingereichte Klage sei mangels Interesses unzulässig. Diese Partei könne nicht nur keinerlei persönliches und direktes Interesse geltend machen, da sie nicht durch das angefochtene Gesetz betroffen sei. Indem sie die Nichtigkeitsklärung des Gesetzes vom 3. April 1997 fordere, fechte sie außerdem in Wirklichkeit den Vorschlag der Einbürgerungskommission an, ihr die Einbürgerung zu verweigern. Im übrigen weise die klagende Partei nicht nach, daß das angefochtene Gesetz ungünstig für sie wäre oder ihr einen Schaden zu verursachen drohe. Der Umstand, daß andere Antragsteller die Einbürgerung erhalten hätten, könne an sich der klagenden Partei keinen Schaden zufügen.

A.2.4. Vollkommen hilfswise sei anzumerken, daß der erste Klagegrund einer Grundlage entbehre. Die Einbürgerungsentscheidung müsse nicht begründet werden, da es sich um eine souveräne Ermessensentscheidung handle. Der zweite Klagegrund sei ebenfalls nicht relevant. Es reiche nicht aus anzuführen, einem ebenfalls irakischen Staatsbürger sei die Einbürgerung bewilligt worden, um daraus eine ungleiche Behandlung abzuleiten. Da die Regeln von Artikel 32 der Verfassung nur auf Verwaltungshandlungen anwendbar seien, sei der Hof nicht dafür zuständig, die von der klagenden Partei geforderte Vorlage der Akte anzuordnen.

*Schriftsatz des Ministerrates*

A.3.1. Die Nichtigkeitsklage sei mangels Interesses unzulässig. Der klagenden Partei entstehe durch die Einbürgerungen, die mit dem angefochtenen Gesetz bewilligt worden seien, keinerlei Schaden; die Nichtigerklärung dieser Einbürgerungen würde der klagenden Partei nicht von Nutzen sein.

A.3.2. Der Hof sei nicht dafür zuständig, über die Nichtigkeitsklage zu befinden, insofern diese gegen ein Gesetz gerichtet sei, das nicht die erforderliche formelle und organisationsbezogene Beschaffenheit aufweise. Das Einbürgerungsgesetz sei nämlich nicht unter Einhaltung des gesamten gesetzgebenden Verfahrens angenommen worden, insbesondere was die Ausübung des Initiativrechtes betreffe. Außerdem sei es eine souveräne Entscheidung der gesetzgebenden Gewalt und eine Ermessenshandlung, die keinerlei Kontrolle zulasse. Schließlich enthalte das angefochtene Gesetz keinerlei Verweigerung, der klagenden Partei die belgische Einbürgerung zu bewilligen.

A.3.3. Hilfsweise sei anzuführen, daß der erste Klagegrund unzulässig sei, da darin nicht angegeben werde, inwiefern das angefochtene Gesetz einen Behandlungsunterschied zwischen Kategorien von Personen schaffe, der nicht auf einem objektiven Kriterium beruhe und nicht vernünftig gerechtfertigt sei. Er sei unbegründet, insofern er auf einer vorgeblichen allgemeinen Begründungsverpflichtung beruhe, die nicht für die Gesetze zur Bewilligung der Einbürgerungen bestehe.

Der zweite Klagegrund sei ebenfalls unbegründet, insofern die sich auf die klagende Partei beziehende Ablehnung des Einbürgerungsantrags auf abschlägigen Gutachten der Gerichtsbehörden beruhe, wobei diese Gutachten durch Artikel 19 des Gesetzbuches über die belgische Staatsangehörigkeit vorgeschrieben würden und Bestandteil der persönlichen Akte des Klägers seien und somit nicht gegen den Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung verstoßen könnten.

*Erwiderungsschriftsatz von A. Al Hadithi*

A.4.1. Da die Klage nicht darauf abziele, den Hof sich zum Einbürgerungsantrag der klagenden Partei äußern zu lassen, werde zu Unrecht angeführt, der Hof müsse sich für unzuständig erklären, weil er sich sonst in die Ausübung der normgebenden Funktion einmische.

Der Hof sei im übrigen dafür zuständig, über Klagen zu befinden, die sich nicht auf einen Streitfall über einen Kompetenzkonflikt bezögen, sondern wie im vorliegenden Fall auf dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung beruhten. Der Hof sei dafür zuständig, über Klagen gegen Gesetze im formellen Sinn zu befinden, einschließlich der Gesetze zur Bewilligung der Einbürgerungen; der Hof habe im übrigen über Klagen gegen Haushaltsgesetze, Auslegungsgesetze oder Gesetze betreffend die Zustimmung zu einem internationalen Vertrag befunden. Schließlich sei es überholt, nicht anzuerkennen, daß das System der Unverletzlichkeit des Gesetzgebers der Vergangenheit angehöre. Dies bedeute, daß man weder die souveräne Beschaffenheit noch die Ermessensbeschaffenheit des Einbürgerungsgesetzes geltend machen könne, um daraus die grundsätzliche Nichtzuständigkeit des Hofes abzuleiten.

A.4.2. Die klagende Partei habe sehr wohl ein Interesse an der Anfechtung des Gesetzes vom 3. April 1997, insofern sich aus diesem Gesetz ergebe, daß es ihr die beantragte Einbürgerung verweigere und sie somit direkt, persönlich und in ungünstigem Sinne betreffe. Im übrigen liege die Nichtigerklärung des angefochtenen Gesetzes im Vorteil des Klägers, da sie die Kammer dazu veranlassen werde, den Entwurf und sämtliche Anträge, einschließlich desjenigen der ausgeschlossenen klagenden Partei, erneut zu prüfen.

A.4.3. Der erste Klagegrund sei begründet. Da eine souveräne Entscheidung nicht gleichbedeutend mit einer willkürlichen Entscheidung sei, sei die Entscheidung der Kammer faktisch nicht ausreichend begründet. Dies bedeute, daß sie auf Ersuchen des Hofes die vorgeblichen abschlägigen Gutachten der Gerichtsbehörden vorlegen müsse, die als Begründung dienten, um die Verweigerung der Einbürgerung des Klägers zu rechtfertigen.

Der zweite Klagegrund sei ebenfalls begründet. Die Feststellung, wonach der Kläger Opfer einer ungleichen Behandlung sei, bedeute keineswegs, daß er zu einer diskriminierten Gruppe gehöre, oder daß er nachweise, daß diese Gruppe im Vergleich zu einer anderen Gruppe diskriminiert worden sei. Es genüge, daß er wie im vorliegenden Fall nachweise, daß er nicht so wie ein anderer, nämlich S. Petros, behandelt worden sei.

- B -

*In bezug auf die Zuständigkeit und die Zulässigkeit*

B.1.1. Der Präsident der Abgeordnetenkommer und der Ministerrat stellen die Zulässigkeit der Klage in Abrede, insofern sie gegen ein Einbürgerungsgesetz gerichtet ist, das keine normgebende Beschaffenheit aufweisen und nicht der Kontrollbefugnis des Hofes unterliegen soll.

B.1.2. Eben aus dem Wortlaut des Artikels 142 Absatz 2 Nr. 2 der Verfassung sowie der Artikel 1 und 26 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof geht hervor, daß dem Hof die Zuständigkeit erteilt worden ist, Gesetze, Dekrete und Ordonnanzen ohne jeden Unterschied auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen.

Aus den Vorarbeiten zum Gesetz vom 28. Juni 1983 über die Organisation, die Zuständigkeit und die Arbeitsweise des Schiedshofes wird übrigens ersichtlich, daß die Beschränkung auf die « normative » Zuständigkeit des Staates, der Gemeinschaften und der Regionen, die im ursprünglichen Entwurfstext enthalten war, infolge des Gutachtens der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats gestrichen wurde:

« Damit Artikel 107ter § 2 der Verfassung voll zur Durchführung gelangen kann, ist es notwendig, daß der Gesetzgeber den Schiedshof dazu ermächtigt, über Klagen gegen rein formelle Gesetze und Dekrete zu befinden. Dazu soll am Ende von Artikel 1 § 1 des Entwurfs das Wort ' normative ' vor dem Wort ' Zuständigkeit ' gestrichen werden, so daß der Wortlaut des Entwurfs nicht vom Wortlaut des angeführten Artikels 107ter § 2 abweicht. » (*Parl. Dok.*, Senat, 1981-1982, Nr. 246-1, S. 38)

Der Hof ist demzufolge grundsätzlich dafür zuständig, ein Einbürgerungsgesetz zu prüfen. Die erste Einrede wird zurückgewiesen.

B.2.1. Der Präsident der Abgeordnetenkommer und der Ministerrat stellen die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage in Abrede, weil die klagende Partei kein Interesse daran habe, die Nichtigkeitsklärung des von ihr angefochtenen Einbürgerungsgesetzes zu erreichen, denn dieses Gesetz betreffe sie nicht persönlich und dessen Nichtigkeitsklärung sei für sie von keinerlei Vorteil.

B.2.2. Jeder, der die Einbürgerung beantragt, weist ein Interesse nach, sie zu erhalten. Dieses Interesse wird von der Entscheidung betroffen, mit der endgültig über eine Reihe von Anträgen, zu denen der betreffende Antrag gehört, befunden wird.

Die Nichtigkeitsklärung einer Handlung verpflichtet die Behörde, die sie ausgeführt hat, erneut die Angaben zu prüfen, auf deren Grundlage sie entschieden hat, und gewährt somit demjenigen, der die Nichtigkeitsklärung beantragt hat, eine Möglichkeit, eine günstigere Entscheidung zu erlangen.

Die Einrede der Unzulässigkeit kann nicht angenommen werden.

#### *Zur Hauptsache*

B.3.1. Der erste Nichtigkeitsklagegrund wirft dem angefochtenen Einbürgerungsgesetz das Fehlen einer Begründung vor. Der Hof wird im übrigen gebeten, im Hinblick auf die Vervollständigung seiner Information vor der Urteilsfällung zur Hauptsache die Vorlage der Unterlagen aus der Einbürgerungsakte bezüglich der klagenden Partei anzuordnen.

B.3.2. Der zweite Klagegrund wirft dem Einbürgerungsgesetz vor, die belgische Einbürgerung Personen bewilligt zu haben, die sich in einer gleichen Lage wie der Kläger befinden.

B.4. Indem der Verfassungsgeber die Bewilligung der Einbürgerung nicht einer Verwaltungsbehörde überlassen, sondern diese Zuständigkeit einer gesetzgebenden Gewalt, die aus Versammlungen von Gewählten besteht, vorbehalten hat, obschon es außergewöhnlich ist, daß eine rein individuelle Entscheidung ausschließlich einer solchen Obrigkeit obliegt, wollte er zum Ausdruck bringen, daß er an dem herkömmlichen Konzept festhält, wonach der Erhalt der belgischen Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung kein Recht ist, sondern sich aus der Ausübung einer souveränen Ermessensbefugnis ergibt. Es steht überdies im Einklang mit diesem Willen des Verfassungsgebers, wenn das Gesetzbuch über die belgische Staatsangehörigkeit besagt, daß bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssen, um die Einbürgerung beantragen zu können, aber nicht ausreichend sind, um sie zu erhalten, wogegen dasselbe Gesetzbuch eine Reihe anderer Wege für den Zugang zur belgischen Staatsangehörigkeit vorsieht.

Die im ersten sowie im zweiten Klagegrund vorgebrachten Beschwerden sind nicht dem angefochtenen Einbürgerungsgesetz anzulasten, sondern betreffen in Wirklichkeit den eigentlichen Grundsatz der souveränen Befugnis, die dem Gesetzgeber durch den Verfassungsgeber zuerkannt wurde.

Der Hof könnte das angefochtene Gesetz nicht tadeln, ohne eine durch den Verfassungsgeber getroffene Entscheidung in Frage zu stellen.

Die beiden Klagegründe können nicht angenommen werden.



Aus diesen Gründen:

Der Hof

weist die Klage zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 24. Juni 1998.

Der Kanzler,

Der Vorsitzende,

L. Potoms

M. Melchior